



Programa CAPACIDES

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización

Un programa de InWEnt para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) 2007 - 2009

Cooperación intermunicipal en Alemania

Experiencias y ejemplos de Baden-Wurtemberg

Resumen de los textos informativos relacionados con las experiencias alemanas en la cooperación intermunicipal

Elaborado por la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg 2007

Por encargo y con correcciones y anotaciones de InWEnt gGmbH - Internationale Weiterbildung und Entwicklung / Bonn
(Capacitación y Desarrollo Internacional / Bonn)

En este documento se usa la forma masculina, considerando mujeres y hombres.

Trabajo de cooperación intermunicipal – Alianzas municipales para el futuro

El trabajo de cooperación intermunicipal no es un proceso reciente del siglo XXI en la República Federal de Alemania. Ya en el transcurso del siglo XIX existían cooperaciones entre las municipalidades, las cuales en ese entonces debían crear asociaciones como efecto de leyes especiales, como por ejemplo asociaciones de escuelas primarias, asociaciones de asistencia o asociaciones para el suministro de agua.

La cooperación intermunicipal es también un tema importante para los municipios en el estado federado de Baden-Wurtemberg. La federación regional municipal "Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg" es aquí un importante actor en el apoyo de los procesos de la cooperación intermunicipal. En el presente texto, la federación presenta de manera ejemplar sus experiencias en la cooperación intermunicipal de Baden-Wurtemberg.

Pero la cooperación intermunicipal no ha perdido su atractivo con el transcurso del tiempo. Es un modelo para el futuro que ya se practica con éxito en diversos sectores y cuyos ámbitos de aplicación han aumentado continuamente. En 2001, la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg ha resaltado aun más la importancia del tema del trabajo de cooperación intermunicipal entre ciudades y municipalidades, enfocando las tareas municipales como la ocupación fundamental de la federación en el futuro. Mientras que las grandes ciudades pueden implementar muchas de sus tareas por sí mismas, las pequeñas comunidades están obligadas a unirse para realizar las mismas, tanto por motivos de costos como también por motivos de eficiencia. En la competencia por habitantes y puestos de trabajo, una cooperación intermunicipal que funcione correctamente se convertirá cada vez más en una ventaja decisiva del respectivo lugar.

La Federación de Municipalidades de Baden-Wurtemberg es la federación municipal más grande en el estado federado de Baden-Wurtemberg, con 1062 ciudades y comunidades miembros de un total de 1108 ciudades y comunidades de Baden-Wurtemberg. De esta forma, la federación representa a alrededor de 7 millones de habitantes. Las tareas de la Federación de Municipalidades de Baden-Wurtemberg abarcan el asesoramiento y asistencia de sus ciudades y comunidades miembros en todos los asuntos concernientes a la política y administración municipal, así como la representación de los intereses de los miembros frente a la opinión pública, los parlamentos, el gobierno y los entes estatales.

Por consiguiente, la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg ha asumido con entusiasmo la tarea de compilar textos de información relacionados con las experiencias alemanas del sector de la cooperación intermunicipal para Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, con el fin de compartir nuestros conocimientos profesionales con los entes administrativos municipales y los actores en estos países, y así apoyarlos en sus propios esfuerzos de establecer estructuras operativas para el trabajo de cooperación intermunicipal.

En el presente documento presenta a los lectores información sobre los modelos legales y organizativos de la cooperación intermunicipal. Adicionalmente se indica de qué forma toman posición los niveles políticos con respecto a la cooperación intermunicipal y cómo la apoyan. Finalmente se indica cómo se comienza in situ un proyecto conjunto de varias municipalidades.

Stuttgart, noviembre de 2007

Manejo político y fomento de la cooperación intermunicipal

A pesar de que el mejoramiento de la cooperación intermunicipal constituye una clara meta de todos los niveles políticos en la República Federal Alemana, la implementación de las ideas y principios en la realidad no siempre es sencilla. Antes de iniciar un proyecto a llevarse a cabo a través de una cooperación intermunicipal, es necesario considerar cuáles constituyen las condiciones legales a tener en cuenta, quiénes participarán en la concepción y realización del proyecto y en qué instancia es posible recibir un apoyo conceptual y de tipo financiero. Por lo tanto, en el siguiente capítulo se detallará:

- los aspectos que regulan la ley relativa a la cooperación intermunicipal
- de qué manera la política apoya a la cooperación intermunicipal en Baden-Wurtemberg
- de qué manera la legislación de la Unión Europea hoy en día tiende más que nada a obstaculizar a la cooperación intermunicipal
- los subsidios (financieros) que existen para la cooperación intermunicipal en Baden-Wurtemberg
- cuáles son las medidas que se discuten actualmente en Baden-Wurtemberg para el fomento de la cooperación intermunicipal
- de qué manera se desarrolla generalmente un proyecto de cooperación intermunicipal en Baden-Wurtemberg
- de qué manera se incluye a la población de Baden-Wurtemberg en los proyectos

Ley sobre la Cooperación Intermunicipal

La ley sobre la Cooperación Intermunicipal regula las posibilidades de la cooperación entre los municipios. Determina que las municipalidades y los distritos administrativos pueden crear **mancomunidades de intereses** o suscribir **convenios de derecho público** para cumplir en conjunto con la ejecución de tareas que todas las partes o algunas de ellas están autorizadas u obligadas a cumplir. En la ley de cooperación intermunicipal también se encuentra reglamentado en detalle de qué forma se crean las mancomunidades de intereses, y con qué órganos cuentan. Asimismo, se reglamentan en la ley de cooperación intermunicipal las condiciones y procedimientos en el caso de convenios de derecho público.

La cooperación intermunicipal desde el punto de vista del estado de Baden-Wurtemberg

El gobierno del estado de Baden-Wurtemberg reconoce a los municipios como fundamento del estado de derecho. Es claro el hecho de que la posición de Baden-Wurtemberg en Alemania, así como también en Europa, depende esencialmente de la forma en que las ciudades y comunidades desempeñarán sus tareas. Por consiguiente el estado tiene también gran interés en otorgar a las municipalidades el marco legal para el cumplimiento de sus tareas, el cual posibilita un desarrollo positivo. Desde el punto de vista actual, la cooperación intermunicipal no puede organizar a las municipalidades sino que debe surgir – y esto también es la interpretación del estado federado – de la responsabilidad municipal propia y sobre una base voluntaria. El estado federado apoya todos los procesos que lleven a una mayor colaboración, ya que éstos crean mayores efectos de sinergia. Considera que su rol consiste en asesorar a municipios que deseen la cooperación y poner a disposición un marco legal adecuado, así como moderar las fases del proceso.ⁱ

Desde abril de 2007 se discuten otras medidas en un grupo de trabajo interministerial bajo la responsabilidad del Ministerio Estadual de Alimentación y Desarrollo Rural, con el fin de fortalecer la cooperación intermunicipal en Baden-Wurtemberg. Este grupo de trabajo se compone de representantes de diversos ministerios estaduais y federaciones regionales de municipios de Baden-Wurtemberg.

Una de las medidas programadas concierne a los programas de fomento que mantiene el estado federado de Baden-Wurtemberg, los cuales otorgan apoyo financiero para lograr la realización de las más diversas

tareas municipales. Algunos de estos programas de fomento ya contienen elementos que promueven expresamente el cumplimiento en conjunto de las tareas por varios municipios. Como ejemplo debería nombrarse el programa de fomento para la construcción de escuelas. Las municipalidades, los distritos administrativos (conjunto de varios municipios pequeños formado desde arriba en reformas administrativas) y las asociaciones de escuelas y colegios para escuelas/colegios públicos pueden recibir subsidios para los gastos de construcción de escuelas y proyectos de construcción de escuelas que funcionan en horario de jornada completa. En el caso de la construcción de escuelas para la educación general de interés supralocal, el subsidio aumentará de acuerdo a la participación de alumnos que no sean de la zona. Se reconoce una importancia supralocal cuando más del 10% de los alumnos que visitan dicha escuela viven fuera de la comunidad. En su nueva versión, también el programa de fomento "Programa de Desarrollo Rural" otorga prioridad a los proyectos realizados por mancomunidades. Por ejemplo, la apertura de un centro de servicio de infraestructura es fomentada solamente cuando el conjunto de organismos responsables es intermunicipal. También el fomento de una unidad de servicios municipales presupone - entre otros - una estructura de ejecución de dos o más comunidades. Más allá de ello, las prerrogativas de fomento para proyectos de cooperación intermunicipal pueden encontrarse asimismo en programas de fomento de medidas para economizar agua, ecología de aguas y acondicionamiento del paisaje, así como iniciativas de apoyo a los bomberos. Se planea la inspección de todos los programas de fomento de Baden-Wurtemberg con respecto a la posibilidad de conceder prioridad a los proyectos intermunicipales en las áreas en las cuales se considera posible y sensata una realización conjunta. **Son posibles dos caminos para apoyar a la cooperación intermunicipal en el marco de los programas de fomento:** En primer lugar, es posible aumentar en general el porcentaje de subsidios para los proyectos que se realicen en el marco de la cooperación intermunicipal. Por otro lado es posible disponer que se tenga acceso a los fondos de fomento solamente cuando las comunidades sometan a consideración proyectos intermunicipales. De esta forma, la cooperación intermunicipal se convertiría en una condición previa para el acceso a financiamiento, y las comunidades individuales no podrían presentar bajo ningún concepto una solicitud para proyectos de fomento.

Una herramienta adicional para el fomento de la cooperación intermunicipal que se discute en los grupos de trabajo interministeriales es el **apoyo general** a municipalidades que planean una cooperación. Este apoyo trascendería los límites de un fomento financiero. Aquí se consideraría ante todo el asesoramiento y el acompañamiento durante los procesos de la cooperación intermunicipal. La experiencia práctica durante el acompañamiento de los proyectos de cooperación intermunicipal a través de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg ha demostrado que a pesar de la voluntad conjunta de cooperar, los procesos de cooperación intermunicipal no evolucionan a partir de una determinada fase del proyecto sin un asesoramiento externo y una facilitación. La creación de un **"Centro de competencias para el trabajo de cooperación intermunicipal"** podría constituir una posible solución para este problema. En el caso de este tipo de centro, las municipalidades de Baden-Wurtemberg tendrían la posibilidad de acceder a interlocutores que:

- ofrecerían asesoramiento sobre las posibilidades y ventajas de la cooperación intermunicipal,
- darían información competente sobre las condiciones legales,
- brindarían las primeras indicaciones prácticas para los proyectos concretos planificados,
- tramitarían el contacto con expertos para asesorar y apoyar a los proyectos de cooperación intermunicipal también a largo plazo,
- contarían con una visión general en relación a las posibilidades de fomento y podrían establecer un contacto rápido y poco burocrático con el ministerio estadual responsable.

Más allá de esto, en un Centro de Competencias para la cooperación intermunicipal podría desarrollarse un banco de datos con "las mejores prácticas de proyectos de cooperación intermunicipal". De esta forma, las municipalidades interesadas podrían sacar provecho de las experiencias realizadas por otras municipalidades y - en caso de tener interés - también ponerse en contacto con municipalidades exitosas, así como recibir consejos e indicaciones de manera poco burocrática. Este tipo de "Centro de Competencias para la cooperación intermunicipal" ya existe en el Estado Federado de Hessen, y se encuentra establecido en el Ministerio Estadual del Interior. En Baden-Wurtemberg se discute la opción

de establecer el centro en el nivel municipal. Probablemente recibiría apoyo financiero del estado federado.

La legislación de la Unión Europea como obstáculo para el trabajo de cooperación intermunicipal

En el caso de contratos de gran volumen, no solamente se aplica a la adjudicación el derecho nacional sino también el derecho de la Unión Europea. Por lo tanto, la cooperación intermunicipal se encuentra también desde hace algunos años en la mira de los debates de la Unión Europea. Especialmente la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se han pronunciado sobre la cooperación intermunicipal, luego de haber examinado diversos casos. Ellos consideran que las cooperaciones intermunicipales pertenecen al ámbito de la normativa de adjudicación de contratos de la Unión Europea. Por consiguiente existe la obligación de convocar a una licitación pública.ⁱ Este punto de vista es objetado no solamente por las asociaciones municipales de los estados federados y las de tipo paraguas en Alemania, sino también por el gobierno estadual de Baden-Wurtemberg.ⁱⁱ Para poder transmitir a la Comisión de la Unión Europea la urgente necesidad de mantener la libertad en los procedimientos legales de adjudicación de los contratos relativos a los trabajos de cooperación intermunicipales, la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg ha sugerido al gobierno estadual que se concedan audiencias para que las asociaciones municipales del estado federado puedan exponer sus puntos de vista ante las autoridades competentes de la Comisión de la Unión Europea. Mediante ejemplos prácticos desean aclarar a los funcionarios de Bruselas cuáles son las estructuras eficaces y convenientes que se verían amenazadas a causa de la aplicación de la normativa de adjudicación de contratos al trabajo de cooperación intermunicipal. Desde hace ya mucho tiempo que las asociaciones municipales del estado federado recurren a medidas como conversaciones con los diputados del Parlamento Europeo, así como recursos de apelación a la Comisión de la Unión Europea, con el fin de proteger el trabajo de cooperación intermunicipal.

La cooperación intermunicipal y la implementación en la práctica:

La cooperación intermunicipal se implementa de diversas maneras en Baden-Wurtemberg. Cuando un municipio desea recibir un fomento financiero del estado federado para un proyecto, dependiendo del sector, se requiere previamente contar con socios para el proyecto. Según la experiencia de la asociación de municipios de Baden-Wurtemberg muchas veces los procesos de cooperación intermunicipal son iniciados por directivos políticos y administrativos de la municipalidad. Son los altos niveles administrativos y los consejos municipales quienes se ocupan en primer lugar de la realización del trabajo conjunto de cooperación. Por ejemplo, cuando a causa de apuros financieros, parece necesario un trabajo de cooperación, los primeros impulsos también generalmente parten del alcalde y la administración municipal, los cuales proponen la opción de una cooperación intermunicipal en primer lugar al concejo municipal y luego - en un segundo paso - a los ciudadanos. En los años pasados, y entre otros a causa de las campañas informativas de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg, el tema de la cooperación intermunicipal in situ ha ganado reconocimiento también entre otros grupos de personas. No son pocas las veces en las que - en la práctica - los concejos municipales son los que exigen a sus altos niveles administrativos averiguar las posibilidades de una cooperación intermunicipal. Por lo tanto, en general el desarrollo de un proyecto de cooperación intermunicipal en Baden-Wurtemberg es un proceso de las altas esferas administrativas o el concejo municipal originan los impulsos, se ponen en contacto con los posibles socios para el proyecto, desarrollan los objetivos a alcanzar y los ámbitos de acción e invitan a expertos a participar en talleres.ⁱⁱⁱ

¹ En relación al procedimiento de adjudicación de contratos públicos: En base a la ley obligatoria a nivel europeo, a partir de determinados valores límite los comitentes públicos deben implementar un complejo procedimiento de adjudicación de contratos. En caso de no atenerse a este procedimiento, los oferentes que han salido perdedores en el procedimiento poseen amplias posibilidades de protección jurídica contra la adjudicación del contrato al ganador.

Debido a su experiencia y a sus conocimientos, las administraciones municipales en Baden-Wurtemberg están predestinadas a tomar las decisiones a favor o en contra de la cooperación intermunicipal. Dentro de estos procesos iniciados de cooperación municipal, hay procesos de más o menos participación de la población, y esto depende del tema del proyecto planificado. La decisión de una participación ciudadana desde el inicio se toma ante todo cuando en el marco de la cooperación intermunicipal, se afecta la oferta de la prestación de servicios a los ciudadanos. En la experiencia de la asociación municipal de Baden-Wurtemberg como participación ciudadana se entiende sobre todo de informar al ciudadano. Según su experiencia los ciudadanos deben ser informados a tiempo cuando una asociación de municipalidades toma a su cargo tareas de prestación de servicios, debe comunicarse oportunamente a los ciudadanos por qué la municipalidad tomó esa decisión, quién participa y a quién debe recurrirse cuando se necesita la prestación de determinados servicios. Ante todo debe aclararse a los ciudadanos que la cooperación intermunicipal no representa el primer paso en dirección a la fusión de varios municipios en uno solo, sino una posibilidad de continuar cumpliendo eficientemente las tareas municipales como un municipio independiente, mediante la unión de los conocimientos y las capacidades de varios municipios.

En el caso de temas extremadamente sensibles de la cooperación intermunicipal, tales como por ejemplo fusiones de escuelas, jardines infantiles financiados en conjunto o centros comunales para ciudadanos de diversos municipios, también se planifica a tiempo el involucramiento de la población. La debida participación de la población fortalece la aceptación del proyecto y corresponde a los principios democráticos. Cuando los ciudadanos son informados desde el comienzo y pueden aportar ideas, es más probable que admitan un proyecto conjunto que en el caso de que el proyecto recién sea presentado poco tiempo antes de su puesta en marcha. Por otro lado, la manera de incluir a la población depende del sector en que tiene lugar la cooperación intermunicipal. En el caso de temas que corresponden a la realización de tareas internas en la administración, se realiza generalmente una reunión informativa para los ciudadanos. En el caso de sectores que conciernen directamente a los ciudadanos, no solamente se informa sino que se convoca a una participación ciudadana. En algunos casos se integran expertos provenientes de la población (por ejemplo ingenieros) en el grupo del proyecto. Sin embargo, en el caso de Baden-Wurtemberg no se suele practicar una participación más intensa de los ciudadanos en la cooperación intermunicipal. Se considera, que a través de la elección de los concejos municipales y del alcalde, la ciudadanía tiene una posibilidad directa de tomar decisiones a favor o en contra de los proyectos políticos como la cooperación intermunicipal.

Formas organizativas del trabajo de cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal puede organizarse tanto como cooperación de derecho privado como también de derecho público. Las formas de derecho público son *el contrato de derecho público, la administración mancomunada, el acuerdo de derecho público y la mancomunidad de intereses*. Tanto el acuerdo de derecho público como la mancomunidad de intereses están reglamentados en la legislación de Baden-Wurtemberg relativa a trabajos de cooperación intermunicipales^v (ley de cooperación intermunicipal), y en otros estados federados existen reglamentaciones similares.

Entre las principales formas organizativas de derecho privado se cuenta con la *sociedad de responsabilidad limitada y la sociedad anónima*. Las formas de derecho privado se descartan cuando deben ejercerse facultades soberanas o cuando debe intervenir de acuerdo al derecho público, como a través de estatutos² o actos administrativos³.

Trabajo de cooperación intermunicipal informal

La cooperación intermunicipal informal sirve para asesorar a las comunidades participantes en los asuntos que conciernen a todas ellas, la coordinación de planificaciones, la búsqueda de soluciones

² Derecho interno de entidades corporativas autoadministradas.

³ Acto jurídico concreto e individual de un organismo estatal con efectos sobre terceros, generalmente sobre el ciudadano.

conjuntas y el cumplimiento rentable y adecuado de las tareas. No tiene personería jurídica externa.^v Debe siempre considerarse la cooperación informal cuando las comunidades desean debatir sin compromiso sobre preguntas técnicas.

Contrato de derecho público

Fuera de formas de cooperación especial, puede también tomarse en consideración para la cooperación intermunicipal el contrato de derecho público.^{vi} La ventaja se encuentra en su estructuración flexible y de acuerdo a las necesidades. Basta con suscribir o modificar un contrato, lo cual es muchas veces más sencillo que la creación de otras formas jurídicas. Sin embargo deben reglamentarse los temas de la supervisión jerárquica y especializada, los temas de responsabilidad, la responsabilidad en los costos y el procedimiento del cumplimiento de tareas.^{vii} El contrato de derecho público es apropiado cuando una municipalidad ya posee medios técnicos y de personal adecuado, los cuales puede poner a disposición de otro municipio. En este sentido existe un paralelo con el acuerdo de derecho público.

Los socios en la cooperación también pueden decidir compartir sólo algunos sectores de tareas. La municipalidad continúa siendo la responsable y está a cargo del cumplimiento frente al Estado y al ciudadano.

Administración mancomunada

La administración mancomunada se introdujo como apoyo para la administración de pequeños municipios y como alternativa para la fusión de las mismas.^{viii} Comunidades vecinas en un distrito administrativo pueden crear o acordar una administración mancomunada como entidad intermunicipal, de modo que una municipalidad ejecutora asume las tareas de la administración mancomunada.^{ix} Para este fin se cuenta con dos posibles formas legales. Es posible crear una entidad corporativa independiente de derecho público, similar a la mancomunidad de intereses con sus propios órganos. Alternativamente puede acordarse de que una municipalidad asuma las tareas de las demás.^x

La administración mancomunada posee diversas funciones, entre otras, la función de asesoría frente a sus miembros.

Aparte de la función de asesoría, lleva a cabo para sus miembros y en su nombre, tareas específicas y estipuladas en la ley (tareas de cumplimiento).^{xi} Éstas son tareas de planificación, de inspección de obras y recaudación de impuestos. Las municipalidades mantienen bajo su completo control las facultades de decisión sobre cuestiones de fondo y continúan siendo las responsables de las tareas.

Bajo su propia competencia y responsabilidad, la administración mancomunada cumple con las tareas del plan general de ordenamiento urbano y de la construcción vial (tareas de implementación). Para el cumplimiento de estas tareas la responsabilidad pasa a manos de la administración mancomunada.

Más allá de las tareas legalmente estipuladas, la administración mancomunada puede asumir otras tareas de cumplimiento o tramitación, siempre y cuando las normativas legales así lo permitan.

Acuerdo de derecho público

En el caso de un acuerdo de derecho público, la entidad corporativa territorial municipal cumple con una o varias tareas definidas para todas las entidades corporativas participantes. El acuerdo debe realizarse de forma escrita y necesita la autorización del departamento de supervisión legal. Mediante el acuerdo, el derecho y la obligación para el cumplimiento de las tareas pasan de las entidades varias a manos de la entidad corporativa que se hace cargo. En el acuerdo, puede cederse el derecho a participar en el cumplimiento de las tareas a la entidad corporativa encargada.^{xii} El objeto del acuerdo puede básicamente consistir en cada tarea de derecho municipal, para cuyo cumplimiento esté habilitado u obligado el titular de la tarea. El caso más importante en la práctica es el permiso por parte de los demás

participantes para que se pueda utilizar también una instalación ya establecido por una entidad corporativa municipal.⁴

Mancomunidad de intereses

Los municipios pueden crear mancomunidades de intereses con el fin de implementar conjuntamente tareas que puedan o deban cumplir. La mancomunidad de intereses es una entidad con personería jurídica de tipo asociativo, la cual es independiente de la existencia de sus miembros.^{xiii} Los detalles de la organización de la mancomunidad de intereses se desprenden de la legislación sobre el trabajo de cooperación intermunicipal (ley de cooperación intermunicipal).

Pueden ser miembros de una mancomunidad de intereses tanto comunidades como distritos administrativos, así como otras entidades corporativas de derecho público y personas naturales o jurídicas de derecho privado.^{xiv}

La creación de una asociación puede ser voluntaria (asociación voluntaria) o a través de una fusión forzosa en base a órdenes de la autoridad supervisora (asociación obligatoria).^{xv}

Esto último es solamente posible en el caso de una urgente necesidad pública de cumplir con determinadas tareas obligatorias.

Los derechos y obligaciones de los municipios participantes de una mancomunidad de intereses son transferidos a ésta para el cumplimiento de las tareas.^{xvi}

A través de esta transferencia de competencias se da por concluida la competencia de las municipalidades y la asociación es la única responsable frente al Estado y a los ciudadanos.^{xvii}

Los derechos y obligaciones de la mancomunidad de intereses son fijados por sus miembros en estatutos asociativos. La asociación se crea a través del establecimiento de los estatutos asociativos por los futuros miembros de la misma. Fundamentalmente, cualquier tema que concierna a la mancomunidad de intereses puede ser regulado en los estatutos asociativos, siempre y cuando la normativa legal no lo prohíba explícitamente. Los estatutos deben ser autorizados por la autoridad supervisora.

Según las normas del derecho municipal, la mancomunidad de intereses puede establecer sus estatutos en forma autónoma.^{xviii} También puede promulgar sus propios actos administrativos.^{xix}

Además de la potestad relacionada con los estatutos, la mancomunidad de intereses posee la potestad de regular sus asuntos de personal y de finanzas en forma autónoma.^{xx} La mancomunidad de intereses puede contratar por sí misma al personal necesario, o puede recurrir a los servicios del personal de uno o varios miembros con la anuencia de éstos.^{xxi}

Los órganos de la mancomunidad de intereses son la asamblea asociativa y el presidente de la asociación.^{xxii} Los estatutos asociativos pueden prever un consejo administrativo como órgano adicional.

Como órgano principal de la mancomunidad de intereses, la asamblea asociativa es responsable de la promulgación de estatutos.^{xxiii} Está compuesta de por lo menos un representante de cada miembro de la asociación. Los municipios son representados en la asamblea asociativa por el alcalde o su suplente. Los representantes están sujetos a las órdenes emitidas por las municipalidades y actúan de manera honoraria.

El presidente de la asociación es presidente de la asamblea asociativa y del consejo administrativo (siempre y cuando exista). Está a cargo de la gestión de la asociación y representa a la mancomunidad de

⁴ Comparar con el ejemplo de mejores prácticas de Albstadt y Stetten am kalten Markt. La administración municipal Albstadt se hace cargo del manejo de tesorería para Stetten am kalten Markt.

intereses.^{xxiv} La asamblea asociativa elige tanto al presidente como a por lo menos un suplente de entre los miembros de la misma. Actúan de manera honoraria y es posible prever una compensación por gastos.

La mancomunidad de intereses puede contar con empleados públicos para hacerse cargo de las actividades corrientes de la asociación.^{xxv}

Formas jurídicas de derecho privado en el trabajo de cooperación intermunicipal

La ley de cooperación intermunicipal no regula todas las formas del trabajo de cooperación intermunicipal, y por lo tanto no excluye las alternativas de derecho privado. Sin embargo, un cambio general y obligatorio de la competencia relativa a determinadas tareas frente a terceros es solamente posible dentro de las normas creadas por la ley de cooperación intermunicipal o formas legales especiales.⁵

Como formas organizativas de derecho privado para una empresa municipal deben nombrarse en primer lugar las sociedades de capital con autonomía jurídica, principalmente la sociedad anónima (S.A.) y la sociedad de responsabilidad limitada (S.R.L.).

La ventaja de la S.R.L. estriba en la responsabilidad limitada frente a sus acreedores, que asciende sólo al capital de la sociedad. De esta manera pueden excluirse los riesgos de explotación del presupuesto municipal y restringirlos a una cifra determinada.

Ejemplos de mejores prácticas en el trabajo de cooperación intermunicipal

A. Centro doble Wiesloch–Walldorf como ejemplo de diversas formas legales y campos de acción^{xxvi}

I. Municipalidades participantes

Wiesloch (26.000 habitantes) y su ciudad vecina Walldorf (15.000 habitantes) se encuentran en la parte norte de Baden–Wurtemberg, aproximadamente 13 km al sur de Heidelberg. Forman un centro doble⁶ en la región del Rin–Neckar, con un área de influencia de aproximadamente 60.000 personas. Walldorf es conocido más allá de su región por el cruce de autopistas del mismo nombre y por ser sede de la empresa SAP.

II. Desarrollo del trabajo de cooperación

Durante los años 70, ambas ciudades consideraron la posibilidad de crear un centro común en el plan de desarrollo regional⁷. Para este fin se fundó una comisión de vecinos. Esto no se hizo realidad, ya que una reforma administrativa demarcó las regiones de otra manera. Luego de nuevos desarrollos en la extensión de las ciudades, se presentó una solicitud para la creación de un centro doble, la cual fue aceptada por el estado federado. En el año 2005 se firmó un contrato de cooperación entre ambas ciudades. (El "centro doble" es un término de una cooperación municipal entre dos municipios muy cercanos, que además están cooperando estrechamente. Pero estos dos municipios no llegan a fusionar, sino cada uno mantiene su independencia. Por lo tanto es casi como un municipio con dos centros, o sea una cooperación "centro doble").

III. Temas del trabajo de cooperación

⁵ Esto se desprende del principio por el cual la administración está obligada a atenerse a las formas creadas a través de la legislación.

⁶ En el ordenamiento territorial, un centro doble es la unión de dos centros en base a su cercanía geográfica, aunque cada uno conserva su independencia administrativa. Un centro común en el ordenamiento territorial es un lugar central de nivel medio, el cual abastece a los centros secundarios de los alrededores con mercaderías, servicios y ofertas de infraestructura.

⁷ El plan de desarrollo del estado federado contiene disposiciones para el ordenamiento territorial a nivel del mismo.

Independientemente de las uniones formales, desde hace ya años que existe entre Wiesloch y Walldorf una tradición de pensar y actuar conjuntamente en los más diversos sectores. Junto con una mancomunidad de intereses para la estación de trenes Wiesloch-Walldorf, se preparó una exposición de jardinería del estado federado. Se organizó y desarrolló en conjunto el transporte público por ferrocarril y el transporte público de cercanías. Ambas ciudades forman parte de diferentes organizaciones y asociaciones, como la escuela de música, el centro de formación de adultos, la asociación protectora de animales con residencias para animales. Existe un sistema conjunto de autobuses y un proyecto conjunto para la atención de personas sin techo y sin vivienda. Cada mes, los altos niveles administrativos se reúnen para una coordinación entre sí.

Además se celebró una reunión a puertas cerradas de ambos concejos municipales en el año 2005, en el cual se reflexionó sobre el futuro trabajo de cooperación en diversos sectores. Se planifica el fortalecimiento del desarrollo económico en común. En este sentido, deberán continuar desarrollándose las ventajas del emplazamiento ya existente.

En el sector de servicios públicos se planean actividades conjuntas de formación profesional, trabajos especializados del personal y un departamento conjunto para autorizaciones de construcción. Además se considera conveniente contar con un servicio conjunto de adquisiciones con el fin de obtener mejores precios. Adicionalmente se contempla una unión de ambas empresas municipales de servicios.

En el sector "Paisaje, urbanización y transporte", se conversa acerca de una planificación de espacios naturales que abarque toda la demarcación municipal y una red de biótopos, un plan general conjunto de ordenación urbana y con una mejora en la red de caminos para bicicleta y de los medios de transporte de cercanías.

En el sector "Integración social, clubes y deporte" se considera la cooperación en los trabajos con jóvenes y adultos mayores, cultura, deporte y tiempo libre.

Con la finalidad de incluir a la población en la cooperación intermunicipal se editó un folleto informativo⁸ en el cual se presenta la cooperación planeada.

B. Albstadt y Stetten am kalten Markt como ejemplo de un acuerdo de derecho público^{xxvii}

I. Municipalidades participantes

Albstadt (50.000 habitantes) es una ciudad ubicada en los Alpes Suabos, aproximadamente a medio camino entre Stuttgart y el lago Constanza. La municipalidad de Stetten am kalten Markt (5.380 habitantes) está ubicada en el distrito administrativo Sigmaringen en Baden-Wurtemberg, sobre el valle del Danubio.

II. Tema y desarrollo del trabajo de cooperación

Por motivos de costos, desde enero de 2004 la gestión de tesorería para Stetten am kalten Markt se lleva a cabo en la administración municipal de Albstadt. Esto se produjo en el marco del reemplazo de un antiguo sistema de procesamiento electrónico de datos.

A mediados de 2003, el alcalde de Stetten inquirió en el municipio de Albstadt si su tesorería municipal no podría tomar a su cargo la gestión de tesorería de la municipalidad de Stetten, ya que Albstadt viene utilizando con éxito un sistema especial de software desde el 01.01.2002. En el mismo año se elaboró un acuerdo de derecho público para la cooperación. Se renunció a la creación de una mancomunidad de intereses, ya que para este fin debía establecerse un ente con personería jurídica propia, con estatutos y personal. Además, para la cooperación no era necesario poner a disposición recursos financieros adicionales o personal. El trabajo lo realizan 7 de un total de 15 colaboradores de la tesorería municipal de Albstadt, en el curso de las operaciones cotidianas. El acuerdo de derecho público fue suscrito por los concejos municipales en Albstadt y Stetten y fue autorizado por las autoridades responsables de la supervisión legal. Desde la entrada en vigor del acuerdo el 01.01.2004, la tesorería municipal de Albstadt

⁸ El folleto puede descargarse en: http://www.wiesloch.de/servlet/PB/show/1136257/doppelzentrum_brosch.pdf (descargado el 3.11.2007 para fines del presente documento).

es responsable para los sectores de contabilidad y teneduría de libros, tramitación de pagos, administración de las reservas de caja, cobranzas y tramitación de la ejecución judicial de adeudos para la municipalidad de Stetten. Los concejales de Stetten se reservan el derecho de elaborar los planes presupuestarios. La ejecución del plan presupuestario es llevada a cabo exclusivamente por los concejales de Stetten. La tesorería municipal de Albstadt provee solamente los servicios de manejo de tesorería. Otra ventaja de la cooperación estriba en el acuerdo relativo a la gestión conjunta de la liquidez, por medio de la cual es posible administrar mayores cantidades de dinero a mejores condiciones. Ahora es posible contar con los fondos líquidos requeridos en condiciones más favorables. El servidor público de la oficina del orden público de Albstadt trabaja también para Stetten.

C. Abastecimiento de agua del estado federado como ejemplo de una mancomunidad de intereses^{xxviii}

I. Municipalidades participantes

A la mancomunidad de intereses relacionada con el abastecimiento de agua del estado federado pertenecen aproximadamente 108 ciudades miembro asociadas, municipalidades (entre ellas Aalen, Esslingen, Göppingen, Heidenheim, Ludwigsburg, Schwäbisch Gmünd, Stuttgart y Ulm), mancomunidades de intereses y empresas de abastecimiento en Baden-Wurtemberg y Baviera.

II. Forma organizativa y desarrollo del trabajo de cooperación

La empresa de abastecimiento de agua del estado federado es una de las empresas de abastecimiento de agua más grandes y de más tradición de Alemania. Está organizada como una mancomunidad de intereses. El gremio a cargo de las decisiones es la asamblea asociativa. La administración principal de la empresa de abastecimiento de agua tiene su sede en Stuttgart, la capital del estado federado de Baden-Wurtemberg. Emplea a un total de aproximadamente 250 trabajadores en seis emplazamientos.

La empresa se fundó en el año 1912, y las primeras plantas entraron en funcionamiento ya en 1917. Paulatinamente se incorporaron otras fuentes de agua, sistemas de tuberías y plantas de purificación. En 1965, la empresa de abastecimiento del estado federado pasó a manos de la recién fundada mancomunidad de intereses de abastecimiento de agua. Desde allí se ampliaron la mancomunidad de intereses y las instalaciones técnicas.

Hoy en día, la empresa de abastecimiento de agua es responsable para un abastecimiento eficaz y seguro de agua potable para aproximadamente 250 ciudades y comunidades, con una producción de más de 90 millones de metros cúbicos de agua potable de la mejor calidad por año. La cantidad de agua obtenida por la empresa de abastecimiento de agua del estado federado se distribuye de la siguiente manera: 42% proviene de aguas subterráneas, 38% de agua de río, la cual es tomada del Danubio a la altura de Leipheim, 16% del manantial Bruchbrunnen en el valle del Egau en Dischlingen y 4% se obtiene de otras empresas de abastecimiento de agua.

El agua llega a las ciudades y comunidades que forman parte de la mancomunidad de intereses a través de una red de tuberías de 683 kilómetros de largo y 33 depósitos de agua.

Notas finales:

- ⁱ Jochimsen, Volker: Interkommunale Zusammenarbeit aus der Sicht des Landes. In: BWGZ 17/2006, pág. 672 sgtes.
- ⁱⁱ Jochimsen, 2006, pág. 672.
- ⁱⁱⁱ Interkommunale Zusammenarbeit. Studie des Gemeindetags Baden-Württemberg. In: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005, pág. 790.
- ^{iv} Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden Württemberg (ley de cooperación intermunicipal) en la versión del 16 de setiembre de 1974, GBl. pág. 408, modificada por última vez a través de la ley del 1.7.2004, GBl. pág. 469.
- ^v Kunze, Richard/Hekking, Klaus, Kommentar zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, 1981, §1 numeral 8.
- ^{vi} Ver §§ 54 sgtes. Landesverwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg (LVwVfG BW) Ley del 21.06.1977 (GBl. pág. 227) modificada por última vez a través de la ley del 14.12.2004, GBl. pág. 884.
- ^{vii} Ver el Estudio de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg sobre el trabajo de cooperación intermunicipal en: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005 pág. 789.
- ^{viii} Ver el Estudio de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg sobre el trabajo de cooperación intermunicipal en: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005 pág. 787.
- ^{ix} § 59 Reglamento Municipal de Baden-Wurtemberg (GemO BW), en su versión del 24.07.2000 GBl. pág. 582 modificada por última vez por la ley del 14.02.2006, GBl. pág. 20.
- ^x § 60 IV GemO BW (Nota final ix).
- ^{xi} § 61 III GemO BW (Nota final ix).
- ^{xii} § 25 II ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xiii} § 3 ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xiv} § 2 I, II ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xv} Ver el Estudio de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg sobre el trabajo de cooperación intermunicipal en: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005 pág. 786.
- ^{xvi} § 4 I ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xvii} Ver Steger, Christian O., Interkommunale Zusammenarbeit ist das Modell der Zukunft in: Die Gemeinde, BWGZ 17/2006, pág. 668.
- ^{xviii} § 5 III ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xix} Kunze, Richard/Hekking, Klaus, Kommentar zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, 1981, §4 numeral 8.
- ^{xx} Ver el Estudio de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg sobre el trabajo de cooperación intermunicipal en: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005 pág. 785.
- ^{xxi} Así llamada "administración en préstamo". Ver el Estudio de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg sobre el trabajo de cooperación intermunicipal en: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005 pág. 785.
- ^{xxii} § 12 I ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xxiii} § 13 I ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xxiv} § 16 I ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xxv} § 17 I ley de cooperación intermunicipal (ver nota final iv).
- ^{xxvi} Ver Merklinger, Heinz (Burgomaestre de Walldorf), Zusammenarbeit im Doppelzentrum Wiesloch-Walldorf Kooperation mit Herz und Verstand en: Die Gemeinde, BWGZ 17/2006, 678-680. Además los artículos sobre Wiesloch-Walldorf en el periódico Rhein-Neckar-Zeitung del 29.06.2005 "Wiesloch und Walldorf ziehen an einem Strang".
- ^{xxvii} Ver la entrevista de la mancomunidad de intereses para el procesamiento de la información municipal Reutlingen-Ulm con Michaela Wild, Directora de la Tesorería Municipal de Albstadt: <http://www.rz-as.de/servlet/PB/menu/1185439/index.html> (descargada el 3.11.2007), así como el informe del Estudio de la Federación de Municipios de Baden-Wurtemberg sobre el trabajo de cooperación intermunicipal en: Die Gemeinde, BWGZ 20/2005 pág. 803.
- ^{xxviii} Ver informaciones en la página principal de la mancomunidad de intereses: <http://www.lw-online.de> (descargada el 3.11.2007).